Artikel 78

der

Verfassung des Deutschen Reiches

in Theorie und Praxis.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Würde eines Doktors beider Rechte

verfasst und einer hohen juristischen Fakultät

der

Kgl. bayer. Friedrich-Alexander-Universität zu Erlangen

vorgelegt von

Wilhelm Meentzen

aus München.

MÜNCHEN.

Münchner Handelsdruckerei und Verlagsanstalt, M. Poessl

1893.

Artikel 78

der

Verfassung des Deutschen Reiches

in Theorie und Praxis.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Würde eines Doktors beider Rechte

verfasst und einer hohen juristischen Fakultät

der

Kgl. bayer. Friedrich-Alexander-Universität zu Erlangen

vorgelegt von

Wilhelm Meentzen

aus München.

MÜNCHEN.

Münchner Handelsdruckerei und Verlagsanstalt, M. Poessl

1893.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41535711_0056

Dem Andenken

seiner teueren Eltern

gewidmet

vom

Verfasser.

Litteratur.

1. SEYDEL, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich. Würzburg 1873.
2. RIEDEL, Die Reichsverfassungsurkunde vom 16. April 1871. Nördlingen 1871.
3. POEZL, Sammlung der bayer. Verfassungsgesetze. Supplement enthaltend die Reichsverfassung und die Reichsgesetze verfassungsrechtlichen Inhalts.
4. Derselbe: Das bayer. Verfassungsrecht auf der Grundlage des Reichsrechtes. München 1872.
5. BRATER: Die Verfassungsurkunde des Königreichs Bayern, etc., mit Rücksicht auf die deutschen Reichsgesetze bearbeitet von Georg Pfeil. Nördlingen 1872.
6. PROEBST, Die Verfassung des Deutschen Reichs. Nördlingen 1885.
7. Derselbe: Der Abschluss völkerrechtlicher Verträge durch das Deutsche Reich und dessen Einzelstaaten.
8. von MOHL, Das deutsche Reichsstaatsrecht. Tübingen 1873.
9. LABAND, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. Freiburg i. B. 1888.
10. Derselbe: Der Begriff der Sonderrechte nach deutschem Reichsrecht. Annalen des Deutschen Reichs, Jahrg. 1874.
11. LOENING, Die Sonderrechte der deutschen Staaten und die Reichsverfassung; Annalen des Deutschen Reichs, Jahrgang 1875, S. 337 ff.
12. MÜLLER, Reichsrecht und Landesrecht in Bayern; Annalen des Deutschen Reichs, Jahrgang 1876, S. 840 ff.
13. SILBERNAGL, Verfassung und Verwaltung sämtlicher Religionsgenossenschaften in Bayern. Landshut 1870.
14. MAYER, Die Kirchenhoheitsrechte des Königs von Bayern. München 1884.
15. GAREIS, Allgemeines Staatsrecht in Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts.
16. PREUSS, Die organische Bedeutung des Art. 15 und 17 der Reichsverfassung, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Jahrgang 1889.
17. ZORN, Neue Beiträge zur Lehre vom Bundesstaate. Annalen. 1884, S. 453 ff.
18. RÜMELIN, Das Beaufsichtigungsrecht des Deutschen Reichs und dessen organisatorische Gestaltung; Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Jahrgang 1883.
19. LIEBE, Staatsrechtliche Streitfragen, ebendaselbst.
20. BLUNTSCHLI, Deutsches Staatswörterbuch.

Art. 78 der Reichsverfassung in Theorie und Praxis.

„Fast bei jedem näheren Eingehen in die rechtlichen und politischen Zustände des Reiches stösst man auf den Art. 78 der Verfassungsurkunde, bald zufrieden mit seinem Vorhandensein, bald ihn im Wege findend."

Diesen Worten Robert von Mohl's kann man hinzufügen, dass diese Schwierigkeiten seiner Auslegung sich in der Litteratur durch ein Gewirre von Meinungen kundgaben. Denn keine Bestimmung der Reichsverfassung hat so verschiedene Deutungen gefunden, wie gerade Art. 78, insbesondere auch Abs. 2. So verschieden nun auch die Ansichten der Staatsrechtslehrer auseinandergingen, die Praxis ist sich gleich geblieben und dokumentierte durch ihre Handlungen eine Theorie, zu der sich meines Wissens die meisten Staatsrechtslehrer der Gegenwart bekennen.

So selbstverständlich die Bestimmungen des Art. 78 dem unbefangenen Blick erscheinen, so konnte sich doch der deutsche Partikularismus in die ohne Zweifel weit gehende Bestimmung, die sogar die Möglichkeit zur gänzlichen Aufsaugung der einzelstaatlichen Selbständigkeit im Wege der Verfassungsänderung bietet, anfänglich nicht finden. Diese Befürchtung der Vernichtung der

Einzelstaaten durch das Reich wurde auch im bayerischen Landtage ausgesprochen. Minister von Lutz vertröstete jedoch erwidernd: „Der Trost gegen den corrosiven Charakter dieser Bestimmung liege in der Lebenskraft des deutschen Partikularismus, in dem deutschen Charakter.“

Die Meinungen gingen sogar schon insoferne auseinander, je nachdem man in der Verfassung des deutschen Reiches einen Bundesstaat oder Staatenbund erblickte. Für diese Abhandlung wird der Begriff des Bundesstaates zu Grunde gelegt, allerdings mit der Abweichung, dass eine doppelte Souveränetät, die der Bundesstaaten und des Reiches, angenommen wird.

Eine kurze Begründung dieser Annahme soll hier folgen.

Dabei wird von einem andern als dem herrschenden Begriff der Souveränetät ausgegangen.

Souveränetät, so lehrt die herrschende Meinung, ist oberste, höchste, absolute Gewalt, so dass sie keine andere Gewalt über sich und keine neben sich duldet. Man streitet nur wieder, ob die Souveränetät ein wesentliches Erfordernis der Staatsgewalt sei oder nicht. Seydel, Komm. sagt: „Der den Staat beherrschende Wille muss also der höchste (supremus) d. h. souverän sein,“ und weiter „wir haben oben als anerkannte Eigenschaft der Staatsgewalt gefunden, dass sie die höchste im Staate, mithin unteilbar und unbegrenzbar sei. Gegen beide wesentlichen Erfordernisse verstösst der Bundesstaatsbegriff“.

Laband, S. 67 äussert hieraus, (nämlich, dass der Staat das Recht hat, freien Personen mit zwingender Gewalt zu befehlen, die Gemeinde dagegen nicht) ergibt

sich andererseits, dass die Souveränetät nicht zu den wesentlichen Eigenschaften des Staates gehört".

Die Idee von der absoluten Souveränetät wurzelt offenbar im römischen Recht und fand ihre Ausbildung im 16. Jahrhundert in Frankreich. Ihre volle Verkörperung findet die Idee in den Worten Ludwigs XIV.: L'état c'est moi. So wenig man aber heute von einer Souveränetät des Herrschers sprechen kann, vielmehr Souveränetät nur dem Staate als solchem zuschreibt, so wenig ist solche auch eine absolute Gewalt. Bluntschli S. 553 stellt als 2. Hauptsatz über die Souveränetät auf: Absolutheit ist keine notwendige Eigenschaft der Souveränetät; vielmehr entspricht nur die verfassungsmässig geordnete und beschränkte Souveränetät der modernen Staatsidee, die Vervollkommnung des Staates führt also aus der absoluten zur relativen Souveränetät und u. A. spricht er von der allmähligen Wiedereinführung anderer Ausdrücke in die Rechtssprache, wie „Staatshoheit" und „Staatsautorität" statt „Souveränetät."

Preuss. Bd. 45 S. 448 sagt:

Wie der souveräne Staat nichts über sich duldete, so scheint jetzt ein Souverän über Souveränen undenkbar. Aber so wenig der Begriff der Souveränetät mit dem modernen Staate vereinbar ist, so wenig ist es die des Souveräns mit dem modernen Monarchen. Hier wie überall auf diesem Gebiete ist die erste Forderung der endliche Bruch mit der zeitwidrigen inhaltslosen Souveränetätsidee".

In der That, wenn z. B. Laband die Souveränetät nicht als wesentliches Erfordernis des Staates ansieht, die also nicht bei allen Staaten zu finden und in die Begriffsbestimmung von der Staatsgewalt nicht auf-

zunehmen ist, dürfte es müssig sein, über dieselbe zu theoretisieren, da sie selbst bei zusammengesetzten Staaten wie dem Bundesstaat von verschwindender Bedeutung ist; denn man braucht sich nicht notwendig die Zentralgewalt über den Einzelstaaten zu denken, sondern neben ihnen; jede Staatsgewalt ist eben selbständig in der ihr zugewiesenen Sphäre und mag die der Zentralgewalt zugewiesene noch so gross sein.

Wenn Zorn meint, dass dasjenige staatliche Gemeinwesen, welches seine Kompetenz in unbeschränkter Weise legal erweitern kann, souverän ist, ihm stehe die höchste Gewalt zu, alle anderen Gemeinwesen innerhalb der thatsächlichen Machtsphäre, die es umfasst, seien ihm untergeordnet*)" so halte ich ihm nur entgegen, dass es kein menschliches Gemeinwesen gibt, dessen Machtfülle unbeschränkt, d. h. schrankenlos wäre. Unserer Behauptung steht auch nicht entgegen, dass die Einzelstaaten staatliche Handlungen behufs Durchführung der Reichsgesetze vornehmen müssen; sie handeln eben hier gleichsam nur als Organe des Reichs. Ähnlich Bluntschli B. 9. S. 555: „Es kommt sogar eine Doppelsouveränetät vor in zusammengesetzten Staaten, sowohl in dem Bundesstaate, als in dem Staatenreiche, indem sowohl der ganze Bund und das Reich in sich eine einheitliche Personifikation der Staatsmacht und Staatshoheit besitzt nur innerhalb des Umfanges der gemeinsamen Interessen, als jeder verbundene Einzelstaat mit Bezug auf die ihm eigenen Interessen". Worin kommt dann die Souveränetät zum Ausdruck?

Eben im Herrschen des Staates und Herrschen ist

*) Th. Zorn; Neue Beiträge zur Lehre vom Bundesstaat. Annal. 1884 S. 453 ff.

nach Laband das Recht, freien Personen (und Vereinigungen von solchen) Handlungen, Unterlassungen und Leistungen zu befehlen und sie zur Befolgung derselben zu zwingen und da der Staat seine Herrschaft, wo er will, ausdehnen kann, so halten wir Souveränetät in diesem Sinne in dem Staate für wesentlich. Dieses Recht ist aber den Einzelstaaten des Reichs verblieben, ihre Herrscherthätigkeit zu entfalten, vollkommen frei auf allen Gebieten, die nicht dem Reiche zugewiesen sind, sogar auf den dem Reiche zugewiesenen Gebieten, solange und in wieferne die Landesgesetze gegen Vorschriften der Reichsgesetze nicht verstossen. Dagegen glaubt Zorn in seiner vorher angeführten Abhandlung einwenden zu können, dass eben diese Wahl (nämlich die Wahl der Interessen und die Wahl der Mittel zur Vertretung derselben) den Bundesgliedern im Bundesstaate nicht frei steht und fährt dann zur Begründung fort: „Wenn die Verfassung bestimmt, dass ausser den ausdrücklich der Bundesgewalt zugewiesenen Interessen, auch jedes andere Interesse auf dem Wege der Verfassungsänderung der Bundesgewalt übertragen werden kann, so liegt doch die „Wahl“ lediglich bei letzterer und es kann nicht mehr von einer Wahl durch die Glieder gesprochen werden; der Wirkungskreis der letzteren ist dann kein gewählter mehr, sondern lediglich ein angemessener“.

Bestritten muss zunächst werden, dass die Wahl der Interessen deswegen, weil die Bundesgewalt auf dem Wege der Verfassungsänderung jedes Interesse in seinen Bereich ziehen kann, lediglich nur der Bundesgewalt zustehe, also nicht bei den Bundesstaaten liege. Denn eine blosse Möglichkeit, dass die Bundesgewalt irgend

ein Interesse als seiner Kompetenz unterliegend durch ein verfassungsänderndes Gesetz erklären lassen kann, entzieht thatsächlich und rechtlich den Einzelstaaten die vollkommen freie Wahl nicht, so lange die Zentralgewalt sich damit nicht befasst. Erst mit diesem Augenblicke ist den Einzelstaaten diese Wahl entzogen, vielmehr unmöglich gemacht, nachdem die Angelegenheit, die gesetzlich geregelt werden soll, aus ihrer Kompetenz ausscheidet. Wie aber vollends der Wirkungskreis der Gliedstaaten in folge der Kompetenz-Kompetenz des Reiches kein gewählter mehr sein soll, sondern lediglich ein angewiesener ist nicht anzusehen. Dieses Verhältnis ins Gegenteil umgekehrt scheint nach unserer Ansicht das Richtigere. Man muss vielmehr sagen, der Bundesgewalt ist ein Wirkungskreis angewiesen, welcher durch Art. 4 der R.-V. umschrieben wird. Durch die rechtliche Möglichkeit der Erweiterung dieses Rahmens gemäss Art. 78 der R.-V. ist der Wirkungskreis der Einzelstaaten nur beschränkbar gemacht. Die Letzteren können jederzeit ihre staatliche Thätigkeit erweitern und es genügt ein einfaches Gesetz. Jede Ergänzung der Reichskompetenz dagegen ist an die Voraussetzung des Verfassungs-Änderungsgesetzes gebunden, dessen Zustandekommen aber in erschwerteren Formen sich vollzieht. Verwandt mit der Ansicht Zorns ist die Äusserung Liebes:*) „wie der Gesamtstaat seine Kompetenzen durch den ihn gründenden gesetzgeberischen Willen zu eigenem Rechte zugewiesen erhalten hat, ebenso sind auch die den Gliedstaaten zustehenden Rechte diesen zu eigenem Rechte zugewiesen worden.“

*) Dr. Karl Georg Liebe, staatsrechtliche Streitfragen in der Zeitschrift für die gesamte staatswissenschaft. Jahrg. 1882.

Diese Vortsellung Liebes kann offenbar sich nur aus dem Gedanken herleiten, als ob durch Gründung des Reiches jeder Staat in seinem Bestande vernichtet worden wäre unter gleichzeitiger Erstehung des Reiches und der unversehrt in ihrem Bestande gebliebenen Einzelstaaten. Dagegen ist Liebe vollkommen beizupflichten, wenn er sagt, dass die Gliedstaaten eines Bundesstaates sehr wohl je nachdem sich im Laufe der Zeiten die Staatszwecke ändern, auch die ihnen zustehenden Hoheitsrechte erweitern können, soweit sie dabei nur nicht mit den dem Gesamtstaate zugewiesenen in Konflikt geraten. Wenn, wie Zorn will, die Hoheitsrechte nur kraft der Souveränetät geändert werden könnten, so wäre den Gliedstaaten jede Möglichkeit abgeschnitten, von sich aus neu auftauchenden Staatsaufgaben Genüge zu leisten. Dies ist bisher noch nach keiner Bundesstaatsverfassung der Fall". Es ist hier zu erwähnen, dass Liebe den Inhalt der Souveränetät in der rechtlichen Unabhängigkeit von Befehlen Anderer sieht und was wir oben als Inhalt der Souveränetät angegeben haben, nämlich das Herrschen, bei Liebe als Inhalt der Hoheitsrechte des Staates bezeichnet wird.

Die Machtvollkommenheit des Staates, sein Herrschergebiet auszudehnen, ist aber nicht Omnipotenz; sie reicht, wie Gareis treffend bemerkt, so weit als die Interessengemeinschaft reichen kann, aber nicht über dieselbe hinaus; da wo das Attribut der Gemeinschaft versagt, hat auch der Staat keinen Boden mehr; rechtlich definirbar ist diese Grenze nicht, sie liegt auf dem Gebiete der Thatsachen, auf welchem überhaupt der Begriff der Souveränetät entstanden und heimisch ist". Die Souveränetät ist gebunden nicht nur durch göttliche und

Naturgesetze, sondern ihr Wirkungskreis kann auch eingeschränkt sein durch eine neben ihr stehende Gewalt, die sich andere Lebensbedingungen der Menschen unterwirft. So ist die Trennung der Kirche vom Staate in der nordamerikanischen Union vollkommen durchgeführt. Der Bundesverfassung gemäss kann der Kongress keine Gesetze geben, wodurch eine Religion zur herrschenden erklärt oder die freie Ausübung einer andern verboten würde. Diese Unabhängigkeit der Kirche ist nicht etwa vom Staate nur geduldet gleichsam als ob er in weiser Selbstbeschränkung in die Angelegenheiten der Kirche nichts einreden wollte, sie ist vielmehr das Produkt des in der Überzeugung des Volkes lebenden umfassenden Prinzips, dass Staat und Kirche ihrem Wesen nach geschieden sind, dass die Kirche aus eigenem Rechte und eigener Macht ihre Angelegenheiten ordnet.

Man wendet aber ein, die kirchliche Gewalt sei keine gleichberechtigte mit der staatlichen, da sie nicht Recht schafft, insbesondere nicht erzwingbares Recht. Erzwingbarkeit ist aber kein unbedingtes Erfordernis des Rechts. Einen indirekten Zwang üben übrigens auch alle Kirchengesellschaften aus, nämlich durch Ausschluss der Mitglieder. Die Dogmen und Satzungen der Kirchengesellschaften wirken aber nach Innen hin wie ein Gesetz im Staate. Des direkten Zwanges bedarf die Kirche nicht einmal; denn sie regelt nicht wie der Staat, das äusserliche Zusammenleben der Menschen.

Wenn Seydel sagt, der den Staat beherrschende Wille muss ein einheitlicher sein, weil zwei höchste Gewalten über denselben Gegenstand sich verneinen mithin begrifflich unmöglich sind, so lässt sich kurz

erwidern, dass zwei höchste Gewalten über denselben Gegenstand in derselben Beziehung sich allerdings verneinen, nicht aber zwei höchste Willen über denselben Gegenstand, jeder in einer ihm bestimmt zugewiesenen Sphäre. Die Kirche befriedigt eben die religiösen Bedürfnisse des Volkes.

Die Ansicht Seydel's, dass es neben der Staatsgewalt keine gleich hohe gebe, ist nach unserer Ansicht auch für das bayerische Staatsrecht unrichtig. „Dem Papste als Oberhaupt der katholischen Kirche steht das Recht der obersten Aufsicht, der obersten Gesetzgebung des obersten Richteramts und der obersten Verwaltung zu, sowie er auch die Kirche gegenüber den weltlichen Regierungen zu vertreten hat. Diese oberste Stellung des Papstes ist durch das bayerische Konkordat ausdrücklich anerkannt.“ *)

Recht mit der Eigenschaft direkter Erzwingbarkeit kann die Kirche allerdings nicht schaffen, insofern hat E. Mayer Recht. †)

Nach alledem fassen wir die Definition von der Souveränetät dahin zusammen, sie ist eine relative, in ihrem Umfange höchste Gewalt, aber ihrem Umfange nach teilbar und eingeschränkt. Folgerichtig müssen wir auch behaupten, im Bundesstaate, als welcher das deutsche Reich zu bezeichnen ist, sind sowohl die Centralgewalt als die Einzelstaaten souverän; übereinstimmend spricht sich Rümelin in der Zeitschrift für die ges. Staatswissenschaft Jahrg. 1883 aus.

---

*) Dr. Silbernagl, Verfassung und Verwaltung sämtlicher Religionsgenossenschaften in Bayern.

†) Die Kirchen-Hoheitsrechte des Königs von Bayern, von Dr. E. Mayer.

Nach dieser kurzen Abweichung wenden wir uns dem eigentlichen Thema zu.

Die Streitfragen, die anfangs der siebenziger Jahre bezüglich des Art. 78 entstanden, fanden nicht bloss in der Litteratur eingehende und lebhafte Erörterung, sie verursachten auch hitzige Debatten in den gesetzgebenden Körperschaften der Einzelstaaten, insbesondere der süddeutschen Staaten. Soweit wir diese strittigen Punkte überblicken, lassen sie sich, wie folgt, zusammenfassen. Bezüglich des Abs. 1 stritt man

1) über die Tragweite des Wortes „Veränderungen" (ob auch Kompetenzerweiterungen möglich sind — [sog. Kompetenz — Kompetenz des Reiches)], indem man
2) das Wort „Verfassung" verschieden deutete, und sodann
3) über die Form der Verfassungsänderungen (ob auch Zustimmung der Landtage der Einzelstaaten erforderlich?)

Noch umstrittener waren die Bestimmungen des Abs. 2. Man warf die Fragen auf

1) über den Umfang der Sonderrechte (fallen unter diese Bestimmung lediglich die in der Verfassungsurkunde besonders aufgeführten Sonderrechte oder auch die anderweitig den Einzelstaaten garantierten Vorrechte?)
2) über den Begriff der Sonderrechte (zurückbehaltene, verliehene Rechte); auch hier wieder trat die Frage auf,
3) was unter Zustimmung des berechtigten Bundesstaates zu verstehen sei, und
4) nach der Form dieser Zustimmung.

Was ist unter Verfassungsänderungen zu verstehen?

Art. 78 Abs. 1 sagt: „Veränderungen der Verfassung erfolgen im Wege der Gesetzgebung. Sie gelten als abgelehnt, wenn sie im Bundesrate 14 Stimmen gegen sich haben.“ Verändern heisst, einen vom früheren Inhalt abweichenden Inhalt setzen, sei es, dass etwas hinzugefügt, etwas hinweggenommen wird, event. unter gleichzeitigem Ersatz durch eine andere Bestimmung oder dass die Bestimmung ganz in Wegfall kommt. So auch Seydel: Unter Verfassungsänderungen sind offenbar alle jene Gesetze, durch welche entweder eine Verfassungsbestimmung beseitigt oder abgeändert oder hinzugefügt werden will,“ zu verstehen. Unter Hinzufügen fällt aber auch die Vornahme wesentlicher Erweiterungen der Kompetenz des Reiches. Um diesem Schlusse zu entgehen, hat man versucht, das Wort „Verfassung“ in Abs. 1 in einem Sinne zu deuten, der die Anwendung des Wortes auf die Bestimmungen des Art. 4 R. V. ausschloss. Verfassung, so erörterte man, sei hier nicht gleich Verfassungsurkunde, sondern hierunter fallen lediglich die Vorschriften über die Organisation, Inhalt und Umfang der Staatsgewalt, die Rechtsverhältnisse ihrer Träger und Diener, endlich die Rechte und Pflichten der einzelnen Staatsgenossen. Sonach können die Bestimmungen des Art. 4 ihrem Inhalte nach nicht unter Art. 78 eingereiht werden. „Dem gegenüber, sagt Seydel, kann wohl einfach auf die Ueberschrift und den Eingang, dann auf Art. 2 der norddeutschen Bundes-, wie der deutschen Reichsverfassung verwiesen werden und nunmehr auch auf Abs. 2 des Art. 78, wo „Verfassung“ ganz unstreitig im Sinne von Verfassungsurkunde“ steht, und wo noch dazu von Bestimmungen über die Zuständigkeit die Rede ist“. Zu dem kann

Nach dieser kurzen Abweichung wenden wir uns dem eigentlichen Thema zu.

Die Streitfragen, die anfangs der siebenziger Jahre bezüglich des Art. 78 entstanden, fanden nicht bloss in der Litteratur eingehende und lebhafte Erörterung, sie verursachten auch hitzige Debatten in den gesetzgebenden Körperschaften der Einzelstaaten, insbesondere der süddeutschen Staaten. Soweit wir diese strittigen Punkte überblicken, lassen sie sich, wie folgt, zusammenfassen. Bezüglich des Abs. 1 stritt man

1) über die Tragweite des Wortes „Veränderungen" (ob auch Kompetenzerweiterungen möglich sind — [sog. Kompetenz — Kompetenz des Reiches)], indem man
2) das Wort „Verfassung" verschieden deutete, und sodann
3) über die Form der Verfassungsänderungen (ob auch Zustimmung der Landtage der Einzelstaaten erforderlich?)

Noch umstrittener waren die Bestimmungen des Abs. 2. Man warf die Fragen auf

1) über den Umfang der Sonderrechte (fallen unter diese Bestimmung lediglich die in der Verfassungsurkunde besonders aufgeführten Sonderrechte oder auch die anderweitig den Einzelstaaten garantierten Vorrechte?)
2) über den Begriff der Sonderrechte (zurückbehaltene, verliehene Rechte); auch hier wieder trat die Frage auf,
3) was unter Zustimmung des berechtigten Bundesstaates zu verstehen sei, und
4) nach der Form dieser Zustimmung.

Was ist unter Verfassungsänderungen zu verstehen?

Art. 78 Abs. 1 sagt: „Veränderungen der Verfassung erfolgen im Wege der Gesetzgebung. Sie gelten als abgelehnt, wenn sie im Bundesrate 14 Stimmen gegen sich haben.“ Verändern heisst, einen vom früheren Inhalt abweichenden Inhalt setzen, sei es, dass etwas hinzugefügt, etwas hinweggenommen wird, event. unter gleichzeitigem Ersatz durch eine andere Bestimmung oder dass die Bestimmung ganz in Wegfall kommt. So auch Seydel: Unter Verfassungsänderungen sind offenbar alle jene Gesetze, durch welche entweder eine Verfassungsbestimmung beseitigt oder abgeändert oder hinzugefügt werden will,“ zu verstehen. Unter Hinzufügen fällt aber auch die Vornahme wesentlicher Erweiterungen der Kompetenz des Reiches. Um diesem Schlusse zu entgehen, hat man versucht, das Wort „Verfassung“ in Abs. 1 in einem Sinne zu deuten, der die Anwendung des Wortes auf die Bestimmungen des Art. 4 R. V. ausschloss. Verfassung, so erörterte man, sei hier nicht gleich Verfassungsurkunde, sondern hierunter fallen lediglich die Vorschriften über die Organisation, Inhalt und Umfang der Staatsgewalt, die Rechtsverhältnisse ihrer Träger und Diener, endlich die Rechte und Pflichten der einzelnen Staatsgenossen. Sonach können die Bestimmungen des Art. 4 ihrem Inhalte nach nicht unter Art. 78 eingereiht werden. „Dem gegenüber, sagt Seydel, kann wohl einfach auf die Ueberschrift und den Eingang, dann auf Art. 2 der norddeutschen Bundes-, wie der deutschen Reichsverfassung verwiesen werden und nunmehr auch auf Abs. 2 des Art. 78, wo „Verfassung“ ganz unstreitig im Sinne von Verfassungsurkunde“ steht, und wo noch dazu von Bestimmungen über die Zuständigkeit die Rede ist“. Zu dem kann

noch angeführt werden, dass Art. 78, der die Überschrift trägt „Allgemeine Bestimmungen“ gewiss nicht der Ort war, eine Singularität in die Reichsverfassung einzuführen, nachdem unstreitig an allen übrigen Stellen Verfassung gleich Verfassungsurkunde gesetzt ist. Selbst angenommen, dass Verfassung hier nicht im Sinne von Verfassungsurkunde, sondern in dem oben angedeuteten Verständnis steht und also die Bestimmungen des Art. 4 in Art. 78 nicht gemeint sein können, da derartige Vorschriften überhaupt nicht in der Verfassung eines Staates enthalten sein können, so darf man doch nicht vergessen, dass gerade bei Staatenverbindungen wie dem Bundesstaate die Centralgewalt mehr oder minder eingeschränkt ist und hier also Bestimmungen wie die des Art. 4 zur Abgrenzung der gegenseitigen Kompetenz zwischen Centralgewalt und den Einzelstaaten sogar wesentliche Bestandteile der Bundesverfassung bilden. Geradezu wunderlich erscheint aber die Beweisführung Zachariä's für seine Behauptung, dass das Reich nicht berechtigt sei, seine Gesetzgebung über den Inhalt der Verfassung hinaus zu erstrecken, indem er ausführt, Art. 2 der Verfassung bestimme, dass innerhalb des Bundesgebietes der Bund das Recht der Gesetzgebung „nach Massgabe dieser Verfassung“ ausübe. Erst damit erhalte der Art. 4 der R. V. die ihm beikommende rechtliche Bedeutung, insofern er diejenigen Angelegenheiten einzeln aufzählt, welche der Gesetzgebung des Bundes resp. dessen Beaufsichtigung unterliegen sollen.“ Allein Art. 78 als allgemeine Bestimmung sagt doch gerade, dass diese speziellen Vorschriften wie z. B. Art. 4 abänderlich seien. So lange gemäss Art. 78 eine Veränderung nicht eingetreten ist, unterliegen naturgemäss nur die in Art. 4

aufgeführten Angelegenheiten der Gesetzgebung des Bundes, aber auch nur so lange, und etwaige Erweiterungen der Kompetenz des Reiches geschehen eben „nach Massgabe dieser Verfassung", da Art. 78 ebensogut wie Art. 4 einen Bestandteil derselben bildet. Übrigens herrscht heutzutage allseitiges Einverständnis über die Möglichkeit der Kompetenzerweiterung des Reiches. Schranken sind dieser Ausdehnungsfähigkeit der Kompetenz nicht gezogen. Man kann daher auch Laband nur zustimmen, wenn er behauptet, dass die gesamte Rechtssphäre der Einzelstaaten zur Disposition des verfassungsmässig erklärten Willens des Reiches steht. Dieser Satz steht anscheinend in Widerspruch mit dem Eingange der Verfassung, wonach die deutschen Souveräne einen ewigen Bund zum Schutze des Bundesgebietes und des innerhalb desselben giltigen Rechts, sowie zur Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes schliessen. Denn bei fortschreitender Erweiterung der Reichscompetenz schrumpft die Selbstständigkeit der Einzelstaaten immer mehr zusammen und der Bundesstaat geht zuletzt in den Einheitsstaat über, was nach der Intention der Versailler Verträge offenbar nicht beabsichtigt war. Allein diese Absicht ist in der Verfassungsurkunde nicht zum Ausdruck gekommen und stehen sonach rechtliche Hindernisse diesem Entwickelungsgange in der That nicht entgegen. Eine thatsächliche Erschwerung findet dieser mögliche Gang der Dinge nur durch die für Verfassungsänderungen verlangte Mehrheit von 45 Stimmen und in der prinzipiellen, wenn auch in der Verfassung nicht ausdrücklich ausgesprochenen Gleichberechtigung aller Mitglieder des Bundes. Die Mitglieder des Reiches gingen den Bund ein als untereinander Gleichberechtigte.

Dieses Verhältnis ist dann auch stillschweigend in die Verfassung übergegangen. Dieses Prinzip ist auch nicht illusorisch gemacht dadurch, dass man einzelnen Staaten wegen ihrer Machtstellung im Reiche gewisse Vorrechte einräumte. Einem einzelnen Bundesstaate wider seinen Willen ein Hoheitsrecht zu entziehen oder besondere Lasten aufzubürden, wäre ungesetzlich. Abänderungen können nur gleichmässig Allen gegenüber Platz greifen; Ausnahmen hievon sind nur mit spezieller Zustimmung des betroffenen Einzelstaates zulässig. In diesem Sinne äusserte auch Minister von Mittnacht am 8. Februar 1872 in der württembergischen Abgeordnetenkammer: Der erste Absatz (nämlich des Art. 78) redet von Ausdehnungen der Kompetenz auf neue sachliche Gebiete gegenüber allen Bundesgliedern.

Diesem allmäligen Uebergang des Bundes in den Einheitsstaat steht auch nicht entgegen, dass von einem ewigen Bunde die Rede ist. Denn hiemit ist, wie von Mohl bemerkt, „zunächst ausgesprochen, dass der Vereinigungsvertrag der deutschen Regierungen und des deutschen Volkes nicht blos auf eine bestimmte Zeit sondern auf unbestimmt lang geschlossen ist. Weder von einer Revision in bestimmten Fristen, noch von einer von selbst eintretenden Wiederauflösung im Falle einer Nichterneuerung ist somit die Rede. Zweitens ist mittelbar ein Verbot für die einzelnen Mitglieder gegeben, nach ihrem Gutfinden auszutreten. Sie haben sich auf ewig gebunden. Im Widerspruch mit Laband's oben genannter Behauptung steht auch nicht die Äusserung des sächsischen Ministers Frhr. von Friesen vom 23. Febr. 1872 in der sächsischen II. Kammer, wonach es vollkommen zweifellos scheint, „dass das Recht der Existenz

eines einzelnen Staates ein ganz eminentes ius singulorum im vollsten Sinne des Wortes ist, und dass im deutschen Reiche man nicht durch Majoritätsabstimmungen entscheiden kann.“ Offenbar hat hier der Minister nur den Fall im Auge, dass die Mehrheit des Bundesrates, wie sie in demselben für Verfassungsänderungen verlangt wird, und des Reichstages sich einfallen liesse, in einem gegebenen Zeitpunkte einem Staate seine Verfassung etc. zu benehmen und denselben einem andern deutschen Staate einzuverleiben bezw. als Reichsland zu erklären. Aber dadurch, dass die Vertreter der Einzelregierungen zu Gesetzen, die die Kompetenz des Reiches erweitern, ihre Zustimmung geben, werden den Einzelstaaten die Bedingungen ihrer Existenz immer mehr geschmälert. Eine Verfassungsänderung dahin gehend, dass an Stelle des Bundesstaates der Einheitsstaat beschlossen würde, wodurch also sämtliche Einzelstaaten mit der Vernichtung betroffen würden und zwar gleichzeitig, ist nicht möglich. Eine solche Änderung kann auch wohl kaum mit den Zweckbestimmungen im Eingange der Verfassung begründet werden; denn diese allgemeinen Sätze „bestimmen nach von Mohl die Ziele der Reichsthätigkeit auf eine dankbar anzuerkennende Weise und fordern zu einer immer wieder erneuerten Prüfung auf, ob die Wirklichkeit auch bereits den anfänglichen Absichten entspricht. Sie sind gleichsam ein Programm, welches die neu entstehende staatliche Gestaltung aufgestellt hat, welches allerdings verständig begriffen werden muss, allein immerhin ein Wecker für das politische Gewissen ist und in seiner Kürze wenigstens den Vorteil hat, sich Zeit und Umständen anzupassen“. Wir legen den Nachdruck auf diese letzteren Worte und sprechen uns dahin aus, der Art. 78

will im Zusammenhalte mit dem Verfassungseingange den Gang einer friedlichen allmählichen Entwickelung der Reichskompetenz; es liegt darin geradezu ein indirektes Verbot des plötzlichen Übergangs des Reichs in einen Einheitsstaat, selbst wenn alle sonstigen Erfordernisse des Verfassungsänderungsgesetzes gegeben sind; gegen den Widerspruch eines einzigen Bundesstaates scheitert die Verwirklichung des Einheitsstaates. Dagegen spricht Pröbst entgegen Laband, der diesen Eingangsworten der Verfassung eine so hohe Bedeutung beiliegt, diesen Zweckbestimmungen jede praktische Bedeutung für eine durch sie mögliche Grenzbestimmung der Kompetenz des Reiches ab, weil die Formulierung der Bundeszwecke an gedachter Stelle so allgemein und umfassend erfolgt ist, dass unter dieselben alle überhaupt denkbaren staatlichen Aufgaben zusammengefasst werden können. Unseres Erachtens hat hier von Mohl das Richtige getroffen.

Nach alledem halten wir die Ausdehnung der Kompetenz des Reichs bis zur völligen Vernichtung der Einzelstaaten rechtlich möglich, eine andere Frage ist, ob nicht politische Erwägungen es geraten erscheinen lassen, den Einzelstaaten ihre Existenzbedingungen nicht völlig zu entziehen.

Auf die Frage nun, wie die Verfassungsänderungen zu stande kommen, gibt Art. 78 selbst die Antwort „im Wege der Gesetzgebung.“ Die Reichsgesetzgebung wird aber ausgeübt durch den Bundesrat und den Reichstag. Die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen ist zu einem Reichsgesetze erforderlich und ausreichend (Art. 5 R.-V.) Verfassungsänderungen erfolgen sonach durch übereinstimmende Mehrheitsbeschlüsse des Bundesrats und des Reichstags. Nur wird hier für

den Mehrheitsbeschluss des Bundesrats eine besondere Qualifikation gefordert, nämlich 45 Stimmen müssen für die Veränderung sein. Bezüglich der Abstimmung im Bundesrate sind die Mitglieder desselben als Vertreter der Bundesglieder d. i. der verbündeten Souveräne an Instruktionen der letzteren gebunden, aber auch nur an deren Weisungen. Dem Reiche gegenüber wird nicht etwa erfordert, dass die Einzelregierungen die Zustimmung ihrer Landtage zu den Erklärungen ihrer Vertreter im Bundesrate vorher erholt haben. Nirgends in der Reichsverfassung ist diese als Voraussetzung der giltigen Stimmabgabe im Bundesrate postuliert. Riedel*) meint, ob hiezu (d. i. zur Erklärung der Bundesratsbevollmächtigten im Bundesrate) eine Ermächtigung der gesetzgebenden Faktoren notwendig sei, ist nach dem Landesrechte der Einzelstaaten zu beurteilen und fährt fort: So lange in einem Staate kein Gesetz besteht, worin die Notwendigkeit einer derartigen Ermächtigung ausgesprochen ist, dürfte die Kompetenz der Landesregierungen zur Abgabe der fraglichen Erklärung nicht zu bezweifeln sein.“ Es frägt sich nur, ob reichsrechtlich ein derartiges Gesetz überhaupt zulässig wäre oder vielmehr ob, wenn wirklich ein Einzelstaat ein derartiges Gesetz erliesse, vor der Abstimmung durch die Bundesratsbevollmächtigten dieses Staates im Bundesrate festgestellt werden müsste, dass dieselben auch wirklich die Ermächtigung der gesetzgebenden Faktoren ihres Heimatstaates zu ihrer Erklärung zuvor eingeholt haben. Man kann die Frage auch so formulieren: Ist ein Reichsgesetz, zu welchem die Vertreter eines solchen Staates im Bundesrate ihre Zustimmung gegeben haben, ohne

*) Riedel Emil, die Reichsverfassungsurkunde, Nördlingen 1871.

zuvor die nach dem heimatsstaatlichen Gesetze erforderliche Einwilligung des Landtags zu ihrer Erklärung eingeholt zu haben, diesem Staate gegenüber ungiltig? Wir verneinen diese Frage. Ein solches Reichsgesetz würde unbedingt auch in einem solchen Einzelstaate Geltung erlangen und vom Reiche sogar mit Zwang durchgeführt werden können. Im Art. 78 ist das Recht, Verfassungsänderungen zu beschliessen den Organen des Reichs zugestanden. Eines dieser Organe ist der Bundesrat, dessen Mitglieder Vertreter der Bundesglieder d. h. der verbündeten Souveräne sind, an deren Instruktionen sie also gebunden sind. Nicht einmal daraus kann ein Ungiltigkeitsgrund eines Reichsgesetzes hergeleitet werden, dass ein solcher Vertreter, obwohl nicht instruiert doch abgestimmt hat. Er wird hiewegen nur seinem Heimatstaate gegenüber verantwortlich. Dem Reiche obliegt nicht die Pflicht der Prüfung der Giltigkeit der abgegebenen Stimmen, ob etwa die Vertreter der Einzelregierungen auch wirklich instruiert sind, ob sie ihrer Instruktion gemäs abgestimmt haben. Dem Reiche gegenüber genügt das Faktum der Abstimmung durch die gehörig legitimierten Bundesratsbevollmächtigten. Zustimmend spricht sich Müller in den Annalen d. d. R. Jahrg. 1876 S. 840 aus.

Es hat praktisch auch gar keinen Wert, ein ähnliches Gesetz zu erlassen, da die Wirkungen, die man sich von demselben versprechen würde, nicht eintreten würden. Im Gegenteil müsste man vor jeder Instruierung die Genehmigung des Landtages einholen, so wären in den seltensten Fällen die bayr. Vertreter rechtzeitig instruiert und das Resultat wäre, dass nach Art. 7 R.-V. die bayr. Bundesratsbevollmächtigten bei

Abstimmung übergangen würden. Dieses Zustimmungsrecht den Landtagen zu vindicieren, darauf zielten die im Jahre 1871 sowohl in der württembergischen als der bayr. Abgeordneten-Kammer gestellten Anträge ab, insbesondere brachten im bayr. Landtage die Abgeordneten Schüttinger und Barth einen förmlichen Gesetzentwurf ein, dessen § 1 lautet: In allen Fällen, in welchen der Bundesrat über Abänderungen der Kompetenz der Verfassung des deutschen Reiches oder über Zusätze zu derselben oder über diejenigen Vorschriften dieser Verfassung beschliesst, durch welche bestimmte Rechte Bayerns in dessen Verhältnis zur Gesamtheit festgestellt werden, sind die bayerischen Vertreter im Bundesrate bezüglich ihrer dort abzugebenden Erklärungen an die Zustimmung der Kammer der Reichsräte und der Kammer der Abgeordneten gebunden.“ Man kann wohl, ohne fehl zu gehen, behaupten, dass dieser Gesetzentwurf die Möglichkeit der Einschränkung der Kompetenz des Reichs auch ohne Zustimmung der Einzellandtage zugab und wenn er von „Veränderungen der Kompetenz der Verfassung“ spricht, hauptsächlich nur Erweiterungen im Sinne hatte. Denn als Zweck des Antrags wurde angegeben, die Garantieen für die Erhaltung der letzten Reste der Selbstständigkeit Bayerns möglichst sicher zu stellen. Einschränkung fällt aber so gut unter den Begriff „Veränderungen“ als Erweiterungen.

Der Antrag Schüttinger-Barth berief sich zu seiner Begründung insbesondere auf das innere bayerische Staatsrecht und zwar zunächst auf Titel VII § 2 der bayr. Verfassungs-Urkunde.

Derselbe lautet: „Ohne den Beirat und die Zustimmung der Stände des Königsreichs kann kein all-

gemeines neues Gesetz, welches die Freiheit der Personen oder das Eigentum der Staatsangehörigen betrifft, erlassen, noch ein schon bestehendes abgeändert, authentisch erläutert, oder aufgehoben werden.“ Hier ist offenbar, so äusserte Minister von Lutz in der Abgeordnetenkammer aus Anlass des erwähnten Antrags, nur der Fall gemeint und getroffen, in welchem ein in Bayern geltender Rechtssatz als Ausfluss der bayr. Gesetzgebungsgewalt aufgestellt werden soll, irgend ein anderer Fall wird damit nicht getroffen. Die Abstimmung in Berlin kann unter Umständen ähnliche Wirkungen haben, wie die Aufstellung eines Rechtssatzes von Seite der bayr. Regierung.“ [1]) Weiter war Titel X § 7 [2]) ins Feld geführt, der da lautet: „Abänderungen in den Bestimmungen der Verfassungsurkunde oder Zusätze zu derselben können ohne Zustimmung der Stände nicht geschehen.“ Diese Bestimmung, äusserte Minister von Lutz des weitern, schlägt aber offenbar nicht an; denn wir behaupten, dass in Art. 78 den Organen des Reichs bereits das Recht zugestanden sei, Verfassungsänderungen zu beschliessen und zu statuieren unter Beobachtung der entsprechenden Normen über die Stimmenzählungen, auch wenn es sich um Verfassungsänderungen mit Kompetenzerweiterungen und um Reservatrechte handelt, und weiter unten „dann kann aber nicht von Tit. X § 7 die Rede sein; denn dann ist die bayer. Verfassung bereits dahin abgeändert, dass das Reich auch eine Erweiterung oder Abänderung der ihm zugestandenen

---

1) S. auch Brater, bayer. Verf. Urk. Anm. 1 zu Tit. VII, § 2: S. 23.

2) S. eod. Anm. 4 zu Tit. X, § 7, S. 36.

Befugnisse beschliessen kann.“ [1]) Titel X § 7 hier ins Feld zu führen ist eben insoferne unlogisch, als derselbe die formellen Voraussetzungen der Abänderungen der bayerischen Verfassung bezw. der Zusätze zu derselben vorschreibt und also, wenn von der Abänderung der Reichsverfassung die Rede ist, nicht zur Anwendung kommen kann. Dagegen vermag auch der Einwurf, dass die Reichsverfassung gleichsam Bestandteil der bayer. Verfassungsurkunde geworden ist, nichts auszurichten, nachdem für diesen Bestandteil eine besondere Form der Abänderung vorgeschrieben ist, nemlich der Weg der Reichsgesetzgebung. Man berief sich sodann auch noch auf die Vertragsnatur der Reichsverfassung, und zog hieraus die Konsequenz, dass alle Rechte Bayerns, welche nicht ausdrücklich an das Reich überwiesen wurden, der Krone bzw. der Landesgesetzgebung verblieben, sie also gar kein Gegenstand des Vertrages wurden.“ Das Reich, so kalkulierte man, ist durch Vertrag entstanden, gewisse Rechte sind also vertragsmässig an das Reich abgetreten worden; folglich können weitere Rechte nur durch das Mittel des Vertrages, dessen Genehmigung dem Landtage natürliche zustehe, an das Reich überwiesen werden. Dem gegenüber ist einfach das Vorhandensein des Art. 78 in Erinnerung zu bringen und weiter anzuführen, dass, wie Laband sagt, „durch die Errichtung des Norddeutschen Bundes der Vertrag vom 18. August 1866 erfüllt wurde. Damit hörte das vertragsmässige Verhältnis auf und die staatsrechtliche Organisation trat an seine Stelle. Dasselbe gilt von den Versailler Novemberverträgen.

1) Zustimmend Riedel, S. 164: Anm. 2 zu Art. 78 a. E. Vgl. auch Pözl, Sammlung der bayer. Verf. Ges., Supplement, enth., die Reichsverf. etc., München 1872. S. 7.

Eine Reihe von Kontroversen knüpfte sich auch an die Auslegung des Abs. 2 von Art. 78 R. V. die zum Teil heute noch nicht ausgetragen sind.

Der Abs. 2 spricht von „bestimmten Rechten einzelner Bundesstaaten im Verhältnisse zur Gesamtheit.“ Man pflegte diese Worte auf Grund der Entstehungsgeschichte des Abs. 2 hauptsächlich nur auf die „sog. Reservatrechte“ zu beziehen.

Die allgemein gehaltene Bestimmung geht aber offenbar weiter. Es sind darunter nicht nur diejenigen Rechte zu subsumieren, welche ein Bundesstaat im Gegensatze zu den übrigen Einzelstaaten nicht dem Reiche übertragen, vielmehr sich vorbehalten hat, sondern es fallen auch die den Einzelstaaten in der Organisation des Reiches besonders eingeräumten Vorrechte, z. B. die Präsidialrechte Preussens, die besonderen Rechte Bayerns nach Art. 8. Eine noch weitergehende Ausdehnung gab der sächs. Minister von Friesen dieser Bestimmung in seiner Rede in der sächs. 2. Kammer am 23. Febr. 1872, indem er äusserte: „Sie (die Deputation nämlich) nimmt nämlich den im Art. 78 gebrauchten Ausdruck „Vorschriften der Reichsverfassung, durch welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältnis zur Gesammtheit festgestellt sind“, als identisch mit dem Ausdrucke „Reservatrechte“. Das sind sie aber meiner Ansicht nach nicht. Alle Reservatrechte sind solche Rechte, welche einzelnen Bundesstaaten im Verhältnis zur Gesamtheit vorbehalten sind; es gibt aber Rechte der letztern Art, die nicht in dem eigentlichen Sinne des Wortes Reservatrechte sind; denn wir sind gewöhnt, diejenigen Rechte Reservatrechte zu nennen, welche bei den letzten Verträgen mit den

süddeutschen Staaten vertragsmässig und protokollarisch festgesetzt sind. Diese werden unbedingt hierher gehören; aber es ist aus den Worten, wie sie im Art. 78 der Reichsverfassung lauten, durchaus nicht zu entnehmen, dass diese Rechte die einzigen sind, auf welche sich Art. 78 bezieht. Es steht dort kein Wort von vertragsmässigen, kein Wort von den jetzt den süddeutschen Staaten vorbehaltenen Rechten, sondern es ist ein allgemeiner Ausdruck gebraucht, der weiter geht als auf die jetzt den süddeutschen Staaten bewilligten Reservatrechte. Die Verfassung ist im Grunde doch auch zuerst aus einem Vertrage enstanden, es war daher nicht einzusehen, warum man den später dazu tretenden Staaten ihre Rechte mehr hätte sicher stellen sollen, als denen, die ursprünglich die Verfassung mit festgestellt.“ Von Friesen beschränkte also hier die iura singulorum nicht auf Vorschriften der Reichsverfassungsurkunde und sprach dies bei der oben genannten Gelegenheit aus, indem er des weitern erklärte: Ich glaube also, dass man annehmen kann, dass diese Bestimmung (Art. 78 Abs. 2 Anmerkung) sich keineswegs bloss auf die speziell in den einzelnen Verträgen mit den zugetretenen süddeutschen Staaten enthaltenen Reservatrechte bezieht, sondern überhaupt auf alle diejenigen Rechte der einzelnen Staaten, die unter den Begriff iura singulorum fallen. Freilich bemerke ich ausdrücklich, dass die Frage, wie weit das geht, welche einzelnen Vorschriften der Verfassung darunter fallen, damit nicht entschieden worden ist, und dass es, wenn dies einmal streitig werden sollte, Sache der Interpretation sein wird, zu entscheiden, ob ein solcher Fall vorliegt oder nicht.“

Am weitesten geht die Begriffsbestimmung oder vielmehr die Umschreibung des Umfanges der iura singulorum, die Laband in einer Abhandlung enthalten in den Annalen des deutschen Reichs, Jahrg. 1874, S. 1887 ff aufgestellt hat. Er sieht in der Vorschrift des Art. 78 Abs. 2 „nur eine Anwendung des allgemeinen Grundsatzes, dass iura singulorum nicht ohne die Zustimmung des berechtigten Staates aufgehoben werden können, und das Anerkenntnis, dass dieser Grundsatz auch durch die Bestimmung des Art. 78 Abs. 1 unberührt bleibt" und beruft sich für diese seine Meinung auf die Analogie des Privatrechts, auf die Verhältnisse im alten deutschen Reiche und im deutschen Bunde. Es muss zunächst als bedenklich bezeichnet werden, hier Analogien des Privatrechts zu verwerten.

Die Sonderrechte von Mitgliedern privatrechtlicher Korporationen sind meistenteils rein vermögensrechtlicher Natur, sie wahren Vermögensrechte der bevorrechteten Mitglieder, während bei Staatenverbindungen politische Interessen in den Vordergrund treten. Andernteils aus den politischen Zuständen des alten deutschen Reichs und des deutschen Bundes Prinzipien zu abstrahieren und an ihnen die Verhältnisse des jetzigen deutschen Reiches zu erläutern, das bedürfte doch eines Beweises seiner Berechtigung. Es ist ja wahr, dass man an historisch gewordenes anknüpfte bei Gründung des Reichs, es ist aber auch ebenso wahr, dass die leitenden Staatsmänner zur Zeit der Gründung des Reichs gerade solchen Prinzipien nicht Eingang in die neue Verfassung gewähren wollten, welche eine gedeihliche Entwickelung des Reiches verhindern könnten wie im alten deutschen Reiche. Denn wenn Laband folgerichtig behauptet, dass

sogar durch jedes neue Reichsgesetz ein ius singulare für den einen oder andern Staat statuiert werden kann, das demselben nur mit seiner speziellen Zustimmung wieder entzogen werden darf, so könnte sich das von Laband aufgestellte Prinzip als ein bedeutender Hemmschuh für das Wohl des Ganzen erweisen.

Wir behaupten sonach, dass Art. 78 Abs. 2 lediglich auf die in der Verfassungsurkunde besonders aufgeführten iura singulorum Anwendung erleidet, dass insbesondere ein einfaches Reichsgesetz ein solches ohne Zustimmung des berechtigten Staates unentziehbares Recht nicht schaffen kann. Keine Sonderrechte im Sinne des Art. 78 Abs. 2 sind, was speziell Bayern anlangt, die in dem Schlussprotokoll vom 23. Nov. 1870 statuierten Rechte Bayerns. Unter den Schutz des Abs. 2 fallen offenbar die Bestimmungen des Art. 4 No. 1, der Art. 34, 35, 46, 52, dann die Schlussbestimmungen zum XI. und XII. Abschnitt der Verfassung.

Streitig ist nur, ob die Stimmrechte nach Art. 6 R.-V. ein ius singulorum begründen. Wir stimmen hier mit Loening überein, der nicht bloss in der Begünstigung Bayerns bei Verteilung der Stimmen im Bundesrate ein Sonderrecht erblickt, sondern jedem der Einzelstaaten zugebilligte Stimmenzahl den Charakter eines solchen Rechts zuspricht.*)

Diese Vorrechte können nur mit Zustimmung des berechtigten Bundesstaates abgeändert werden.“ Die Form, in der diese Abänderung geschieht, ist durch Abs. 1 vorgezeichnet, nemlich der Weg der Gesetzgebung. Eines verfassungsändernden Gesetzes bedarf es also zur Aufhebung eines Vorrechts. Es wurde hier

*) S. auch Seydel, 266, IV.

aber wieder lebhaft die Frage ventiliert, wie man sich die Zustimmung des berechtigten Bundesstaates zu denken hat. Man verwertete hier den Umstand, dass das Wort „Bundesstaat" gebraucht ist und schloss daraus, dass alle gesetzgebenden Faktoren des Einzelstaates ihre Zustimmung erklären müssten. Dieser Schlussfolgerung gegenüber ist darauf hinzuweisen, dass Art. 7 Abs. 4 R.-V. ebenfalls von „Stimmen nur derjenigen Bundesstaaten" redet, nachdem zuvor in Abs. 3 von der Abstimmung im Bundesrate die Rede ist, dass also in Abs. 4 offenbar unter „Bundesstaaten" nur die Bundesratsbevollmächtigten zu verstehen sind. Art. 8 Abs. 2 spricht von Vertretung von mindestens 4 Bundesstaaten in den Bundesratsausschüssen und lautet weiter „und führt innerhalb derselben jeder Staat nur eine Stimme." Abs. 3 cod. redet von einem „Ausschuss für die auswärtigen Angelegenheiten, in welchem Bayern den Vorsitz führt. Alle diese Stellen setzen also das Wort „Bundesstaat" oder sogar den Namen des Staates, wo die Bundesratsbevollmächtigten gemeint sind. Aus diesem Grunde kann auch in Art. 78 Abs. 2 das Wort „Bundesstaat" nicht anders verstanden werden. Schon aus dem Umstande, dass die Aufhebung eines Sonderrechts durch Reichsgesetz erfolgt, lässt sich darauf schliessen, dass unter Zustimmung des Bundesstaates zustimmende Erklärung der Bundesratsbevollmächtigten nur gemeint sein kann, weil die gesetzgebenden Faktoren Bundesrat und Reichstag sind, der berechtigte Bundesstaat als solcher aber seine Vertretung nur im Bundesrate findet. Aus den Bestimmungen der Reichsverfassung lässt sich also eine Verpflichtung der Einzelregierungen zur Erholung der vorherigen Genehmigung ihres Landtages zu einem

Verzichte auf ein Sonderrecht nicht herleiten. Mit zwingender Notwendigkeit geht auch nicht, speziell für Bayern, aus seiner Verfassung hervor, dass die bayer. Regierung sich der Genehmigung des Landtags versichern müsste, obwohl zuzugeben ist, dass durch Aufgabe eines Sonderrechts der Wirkungskreis des Landtags eingeengt wird. Versäumt die Regierung, beim Landtage anzufragen und ihn mit seinen Wünschen zu hören, so kann natürlich hier die Lehre von der Ministerverantwortlichkeit praktisch werden. Der im Jahre 1871 im bayerischen Landtage eingebrachte Gesetzentwurf Schüttinger-Barth war auch gerade im Hinblicke auf die Ministerverantwortlichkeit gegenstandslos. Denn mehr als die Ministerverantwortlichkeit konnte er, im Falle die Regierung im mehrgenannten Falle die Genehmigung des Landtages nicht erholte, nicht statuieren. Eine solche Verantwortlichkeit bestand aber auch ohne ein solches Gesetz.

Zum Schlusse bleibt nur noch die Frage zu erörtern, ob der Verzicht auf ein Sonderrecht nicht auch in einer anderen Form als nur durch Reichsgesetz sich vollziehen lässt. Es ist hier mit Laband zu unterscheiden ob das Sonderrecht eine blosse Ermächtigung eines Einzelstaates ist, oder eine materielle Rechtsnorm enthält. Ersterenfalls genügt eine einfache Erklärung, eine Anzeige gegenüber dem Reiche z. B. wenn Oldenburg seine Chausseegelder herabmindert oder aufhebt. Im letzteren Falle ist ein verfassungsänderndes Gesetz notwendig.

Da wir oben die Bestimmungen des Schlussprotokolls zum Vertrage vom 23. November 1870 nicht als Sonderrechte im Sinne des Art. 78 Abs. 2 gelten lassen konnten, so findet ihre Aufhebung, da sie völkerrechtliche Ab-

machungen sind, folgerichtlich im Wege des Vertrages statt. Für eine unbedingte Notwendigkeit kann man jedoch das Mittel des Vertrages nicht halten. Es genügt auch eine Verzichtserklärung im Bundesrate oder eine vorbehaltlose Zustimmung der Bundesratsbevollmächtigten des berechtigten Bundesstaates zu einem Reichsgesetz, das ein solches durch das Schlussprotokoll gewährleistetes Recht aufheben wollte. Zu einer solchen verzichtenden bezw. zustimmenden Erklärung wäre aber unbedingt die Zustimmung des Landtags erforderlich, ebensogut, wie wenn die Form des Vertrages gewählt wird. Der Mangel dieser Genehmigung durch den Landtag würde ein auf die verzichtende Erklärung der bayer. Bundesratsbevollmächtigten zu stande gekommenes Reichsgesetz Bayern gegenüber unwirksam machen. Für das Gegenteil können reichsverfassungsrechtliche Bestimmungen nicht angeführt werden, da dieselben für völkerrechtliche Verhältnisse zwischen den deutschen Bundesstaaten und dem Reiche nicht massgebend sein können.

Waren nun auch anfänglich bezüglich der Möglichkeit einer Erweiterung der Reichskompetenz in der Litteratur die Meinungen geteilt, thatsächlich wurden doch solche Erweiterungen vorgenommen und zwar schon zur Zeit des norddeutschen Bundes durch Errichtung des Bundesoberhandelsgerichts. Bei Gründung des Reichs wurde das Gesetzgebungs- und Beaufsichtigungsrecht des Reichs auf die Presse und das Vereinswesen ausgedehnt. Der am 14. April 1871 vom Reichstag genehmigte neugefasste Text der Verfassung enthielt zwei Neuerungen, die Verfassungsänderungen involvieren in Art. 8 Abs. 4, wonach der Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten nicht blos aus Bevollmächtigten Bayerns,

Sachsens und Württembergs, sondern auch aus 2 vom Bundesrate alljährlich zu wählenden Bevollmächtigten anderer Staaten bestehen soll und in Art. 52 wurden Bayern weitere Rechte gewährt, als ihm der Vertrag vom 23. November 1870 III § 4 zugestand. Beide Änderungen wurden mit einer für Verfassungsänderungen notwendigen Majorität der Stimmen beschlossen und stimmten im 1. Fall auch Bayern, Sachsen und Württemberg zu, um die in § 47 des Reichsgesetzes vom 24. Juni 1887, betr. die Besteuerung des Branntweins, vorbehaltene Zustimmung zu erklären.

Schliesslich habe ich noch die angenehme Pflicht, Herrn Professor Dr. v. Marquardsen in Erlangen für die gütige Unterstützung während der Arbeit meinen wärmsten Dank auszusprechen.